

**SNA 2008:**

**a resposta do sistema internacional de contabilidade nacional às mudanças institucionais \***

**Virgínia Maria Granate Costa e Sousa**

**Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro**

virginiagranate@ua.pt

#### **ABSTRACT**

The European and Monetary Union, the Lisbon Strategy for Growth and Jobs, the Stability and Growth Pact and the New Strategy for Sustainable Development, triggered the statistical and accounting harmonization, placed the public finances in the centre of the actions and made the national accounts as the corner stone of the Welfare State's sustainability model - supported by a new system of production and obligations in the field of services of general interest (SGI), and a new culture of regulation, all surrounded by a transformation and a metamorphosis of the sector of public administration in its interactions with the market.

The New System of National Accounts (SNA 2008) enables the definition and classification of new unities of analyses born inside the new paradigm of the State; the SNA 2008 defines the limits between public and private entities and characterises, in the public sector, the institutions that are producing for the market and are controlled by the public administration – the financial and non financial public corporations –, and those that are non market producers and controlled by the government, therefore classified in the Public Administration's domain.

We, in the European Union, are facing a tendency of choosing models of intervention that makes the public administration less productive but more responsible for the regulation and financing of the SGI. Simultaneously, one observes the development of a public sector with several economic, social and environmental responsibilities triggering the new answers of the SNA 2008, in the behalf of the quality of public finances.

#### **RESUMO**

No contexto, marcado pela União Monetária Europeia, pela Estratégia de Lisboa para o Crescimento e Emprego, pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e pelas novas Estratégias de Desenvolvimento Sustentável, emerge, com força redobrada, uma harmonização estatística e contabilística que privilegia o domínio das Finanças Públicas e elege a Contabilidade Nacional como o quadro conceptual adequado à gestão da sustentabilidade de um modelo de “Welfare State”, que implica um novo sistema de produção e prestação de serviços de interesse geral (SIG) e uma nova “cultura da regulação” integrados num processo de transformação e metamorfose do Sector das Administrações Públicas (AP).

O novo SNA 2008 permite a definição de unidades de análise – consistentes com os novos e variados contextos internacionais – ao traçar e definir as fronteiras entre as unidades públicas e as privadas e ao caracterizar, dentro do sector público, as instituições que produzem para o mercado e são controladas pelo sector das administrações públicas – as empresas públicas financeiras e não financeiras - e aquelas que, sendo não mercantis, sem fins lucrativos e controladas pelas administrações públicas, caem na sua órbita.

A tendência de diversos países para a escolha de modelos de intervenção na esfera produtiva, que diminuem o âmbito da função produtora das A.P. por troca com mais responsabilidades de regulação e financiamento dos chamados SIG, deixa nascer, com o fenómeno da empresarialização, um sector público cada vez mais interveniente em termos económicos, sociais e ambientais e desafia o novo SNA<sub>2008</sub> a uma resposta adequada que não questione a qualidade das finanças públicas.

## 1. O SNA 2008 Perante a Mudança

O Sistema Internacional de Contabilidade Nacional (SNA), compatível com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (ESA), é o quadro de informação que permite clarificar conceitos e harmonizar procedimentos para uma melhor avaliação dos impactos das mudanças institucionais.

A actual versão do SNA 2008, brevemente em vigor, envolve um conjunto de acções que regem a captação da actividade económica de acordo com convenções contabilísticas e baseadas em princípios económicos. De facto, o sistema – “a rich and detailed economic accounting system” (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008) – descreve e quantifica aquilo que vai acontecendo no sistema económico entre os vários agentes intervenientes, tendo em atenção os seus objectivos. De facto, descreve os fluxos e transacções que se realizam entre as várias unidades institucionais, cujo comportamento e performance procura captar à medida que produzem, consomem ou acumulam.

O SNA, ao eleger a produção de bens e serviços destinada ao consumo ou à acumulação, como o centro de análise do sistema económico, entrega à primeira Conta do Sistema – a de Bens e Serviços – a tarefa de concretizar um modelo, já que : “an economy is a general equilibrium system in which interdependent economic activities involving countless transactions between different institutional units are carried out simultaneously” (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).

As Contas, organizadas em conformidade com princípios económicos, permitem o registo digráfico das actividades que se desenvolvem no sistema económico, dentro e fora do mercado, realçando as respectivas interacções. A descrição é não só das transacções e fluxos mas também dos Activos e Passivos e, conseqüentemente, do valor do Património.

Uma sequência de Contas articuladas mostra como o rendimento é criado – através da produção – distribuído, redistribuído e usado, tornando-se disponível, sob a forma de poupança, para a acumulação de riqueza. Esta sequência é completada com Balanços – peças contabilísticas elaboradas por sectores institucionais e para todo o país – que permitem mostrar o valor do património, ou riqueza, e são considerados, sobretudo nesta revisão do SNA, como componentes centrais do sistema de informação.

Sendo o SNA um sistema de informação em interacção com um enquadramento em permanente mutação a sua actual revisão estende-se, entre outros a:

Delimitar e clarificar, respectivamente, as fronteiras de produção e de Activos;

Explicitar e redefinir conceitos, de acordo com as novas teorias e princípios;

Manter e aperfeiçoar algumas Contas e Peças Contabilísticas já anteriormente utilizadas;

Aperfeiçoar a descrição do comportamento e funções dos sectores das Administrações Públicas e Público, em geral – como processo que conduza a uma gestão, com qualidade, das Finanças Públicas de cada país;

De facto, o SNA inclui dentro da fronteira produtiva toda a produção actualmente destinada ao mercado, seja para venda ou troca, e todos os bens e serviços fornecidos gratuitamente, ou a preços que não sejam economicamente significativos,<sup>1</sup> às famílias e à comunidade, em geral, pelas unidades das administrações públicas e pelas Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL), ao serviço das Famílias.

A fronteira de Activos passa primeiro pela sua posse e, depois, pela noção da existência daqueles, que não sendo privados, podem existir em benefício da comunidade. Activos são entidades “that must be owned by some unit, or units, and from which economic benefits are derived by their owner(s) by holding or using them over a period of time” (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).

O tratamento contabilístico dos chamados intangíveis – agora produtos de propriedade intelectual – foi clarificado e expandido; muitos deles, produtos da “nova economia” estão associados a direitos de propriedade sobre o conhecimento, de uma forma geral.

Os Activos não produzidos e não financeiros cobrem, neste sistema, os tangíveis (por exemplo os recursos naturais) e os intangíveis (contracts, leases, licences, goodwill e marketing assets). Implantado o princípio de tratar as despesas em I&D como formação de capital e, conseqüentemente, como Activos fixos produzidos a integrar na categoria de

---

<sup>1</sup> Preços economicamente significativos são aqueles que têm uma influência determinante nos montantes que os produtores desejam fornecer e naqueles que os compradores pretendem comprar (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).

“intellectual property products”. Os bens de consumo duráveis, o capital humano e os recursos naturais que não tragam benefícios económicos para os seus proprietários ou utilizadores estão fora da fronteira de Activos, enquanto os Activos Financeiros cobrem novos instrumentos financeiros, surgidos no contexto das várias mudanças institucionais. De realçar a classificação, já esperada, das pensões – apoiadas em fundos ou não – como Passivos para os empregadores, embora ainda seja admitida alguma flexibilidade para os procedimentos da Administração Pública (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).

No domínio dos conceitos realçamos o de capital humano, que abarca a formação/educação cuja despesa implícita é considerada consumo final das famílias ou, quando realizada por empresas, como consumo intermédio; o conceito de lucro, que continua a não fazer parte da nomenclatura do sistema, e a clarificação do conceito de PIB, que não deve ser entendido como medida de bem estar mas de “performance”.

O novo sistema destaca a presença da Conta de Redistribuição do Rendimento em Espécie<sup>2</sup> dado que ela permite:

Ver, mais claramente, o sector das Administrações Públicas (AP), como entidade responsável pela prestação de bens e serviços às famílias, nomeadamente, os serviços de interesse geral;

Aperfeiçoar a compreensão do papel redistributivo e social do sector das AP;

Conhecer o rendimento disponível ajustado das famílias e do sector das AP;

Comparar, de forma mais precisa, países com silhuetas sociais diferentes;

Descrever a distribuição terciária do rendimento.

O Balanço é valorizado, no SNA<sub>2008</sub>, como peça informativa indispensável a uma boa monitorização de sectores institucionais e país, a fazer pelas respectivas entidades reguladoras. Elaborado, em relação ao início ou ao final do ano, ou período em análise, permite - por dedução dos Passivos Financeiros aos Activos Financeiros e não Financeiros – o cálculo do valor do património ou riqueza, do sector institucional ou do país. Esta peça informativa habilita o analista económico a aferir o estado económico do sector, ou país, e facilita análises de risco a fazer pelas instituições reguladoras.

A relação fluxo/stock desenvolvida pelas Contas de Fluxos – Contas Correntes e de Acumulação – e pelos Balanços – inicial e final – permite afirmar, em síntese, que todas as mudanças no valor patrimonial se devem a variações na Poupança Líquida corrigida pelas Transferências de Capital, a Outras Mudanças no Volume de Activos (ou Passivos) e a Reavaliações<sup>3</sup>.

## 2. O Sector das Administrações Públicas visto pelo SNA 2008

O sector das AP (ou General Government) é um sector institucional<sup>4</sup> que, em adição ao seu papel de regulação económica, produz bens e serviços para consumo individual ou colectivo, principalmente numa base não mercantil, e redistribui o rendimento e a riqueza (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).

No contexto das funções referidas a AP poderá ter três espécies de dispêndios:

1. Despesas para financiamento de serviços colectivos, organizados colectivamente e apoiados por impostos ou outros rendimentos;
2. Despesas para produção/ prestação de bens e serviços não mercantis às famílias, ou seja, a preços que não são economicamente significativos;
3. Transferências pagas a outros sectores institucionais, especialmente Famílias, para redistribuir o rendimento e a riqueza.

<sup>2</sup> A Conta de Redistribuição do Rendimento em Espécie, com importância para as Famílias, AP e ISFL ao serviço das Famílias, destina-se a registar as Transferências Sociais em Espécie e a calcular o novo Rendimento - O Rendimento Disponível Ajustado - que resulta do recebimento/pagamento das Transferências Sociais em Espécie.

<sup>3</sup> Há, ainda, necessidade de considerar um ajustamento que resulta da diferença entre os saldos apresentados pelas Contas Financeira e de Capital.

<sup>4</sup> O Sistema contempla 5 sectores institucionais residentes: Empresas Não Financeiras, Empresas Financeiras, Administrações Públicas, Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias e Famílias. O sector não residente é o Resto do Mundo.

As Contas do sector das AP podem clarificar alguns papeis essenciais, nomeadamente de redistribuidor do rendimento e de produtor e prestador de serviços de interesse geral<sup>5</sup> – estes assumidos como suportes indispensáveis da inclusão e coesão social e como aliados activos das políticas de crescimento e emprego sustentáveis.

De facto, a Conta Produção do sector clarifica o seu papel de produtor de bens e serviços, que suportam o consumo colectivo e parte do consumo individual. Vejamos o caso apresentado pelas Contas Nacionais da Holanda, em 2007<sup>6</sup>

| Emp.      | Conta Produção de S13, em 2007 (min.euro) |     | Rec.    |
|-----------|-------------------------------------------|-----|---------|
| P2        | 41 051                                    | P11 | 17 598  |
| B1g (VAB) | 65 992                                    | P12 | 1392    |
|           |                                           | P13 | 88 053  |
|           | <hr/>                                     |     | <hr/>   |
|           | 107 043                                   |     | 107 043 |

  

| Emp.      | Conta Exploração de S13, em 2007 (min.euro) |           | Rec.   |
|-----------|---------------------------------------------|-----------|--------|
| D1        | 51 936                                      | B1g (VAB) | 65 992 |
| D29-D39   | 569                                         |           |        |
|           | - 644                                       |           |        |
| K1        | 14 131                                      |           |        |
| B2n (ELE) | 0                                           |           |        |
|           | <hr/>                                       |           | <hr/>  |
|           | 65 992                                      |           | 65 992 |

Fonte: Contas construídas com base em Statistics Netherlands, 2008

Tendo por base as duas Contas apresentadas, o output, a preço base, pode ser calculado por adição de vários custos, nomeadamente, para o ano de 2007:

|                               |                      |
|-------------------------------|----------------------|
| P2 (Consumo Intermédio)       | 41 051               |
| D1 (Remunerações)             | 51 936               |
| D29-D39 (Impostos -Subsídios) | 569 - 644            |
| K1 (Consumo de Capital Fixo)  | 14 131               |
|                               | <hr/>                |
|                               | 107 043 <sup>7</sup> |

Em síntese, o papel produtor do sector, sobretudo de bens e serviços não mercantis (P13), é visível na tabela seguinte (tabela nº 1).

<sup>5</sup> Os serviços de interesse geral podem ser produzidos pelo sector público, pelo sector privado ou em parceria público/privado. Os serviços de interesse geral e os serviços de interesse económico geral não devem ser confundidos com o termo serviço público. Este termo é menos preciso na medida em que pode ter vários significados – serviço oferecido ao público em geral, um especial papel no interesse do público, ou a posse ou estatuto da entidade que fornece o serviço (Sousa, Virgínia Costa e, 2007a).

<sup>6</sup> Alguns países como a Holanda e a França, entre outros, já apresentam as suas Contas Nacionais, referentes a 2007, e publicadas em 2008, com base em princípios e metodologias inspirados no novo SNA 2008.

<sup>7</sup> O pressuposto é que o excedente líquido de exploração seja zero, facto que se comprova, na Prestação de Contas do sector em estudo.

TABELA Nº 1

| Operações                              | 2007    |
|----------------------------------------|---------|
| Produção Mercantil (P11)               | 17 598  |
| Produção para utilização própria (P12) | 1 392   |
| Outra Produção não Mercantil (P13)     | 88 053  |
| Output (P1) a preço base               | 107 043 |

Assim, o sector das AP, na Holanda, em 2007, assume-se como suporte do consumo colectivo, no valor de 58 807, que assegura com a sua produção, e como financiador do consumo individual das Famílias, nomeadamente de serviços de interesse geral, através de produção própria, no valor de 29 246, e via Prestações Sociais em Espécie para os produtores mercantis, no valor de 54 428. Desta forma a Despesa de Consumo Final das AP totaliza 142 481 (tabela nº 2).

TABELA Nº 2

| Operações                                              | 2007    |
|--------------------------------------------------------|---------|
| Outra Produção não Mercantil (P13)                     | 88 053  |
| - Consumo Colectivo                                    | 58 807  |
| - Consumo Individual                                   | 29 246  |
| Prestações Sociais em Espécie via Produtores Mercantis | 54 428  |
| Despesa de Consumo Final                               | 142 481 |
| Colectivo                                              | 58 807  |
| Individual                                             | 83 674  |

Fonte: Construída com base em Statistics Netherlands, 2008

A Conta de Redistribuição do Rendimento em Espécie do sector das AP permitiria a seguinte informação:

| Emp.                                                   | C. R.R. em Espécie de S13 (min.euro) | Rec.                  |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| Transferências Sociais                                 |                                      | Rendimento Disponível |
| Em Espécie                                             | 83 674                               | Líquido               |
| -- Prestações via produção não mercantil               | 29 246                               | 148 474               |
| -- Transferências via aquisição a produtores Mercantis | 54 428                               |                       |
| Rendimento Disponível Líquido Ajustado                 | 64 800                               |                       |
|                                                        | 148 474                              | 148 474               |

Fonte: Construída com base em Statistics Netherlands, 2008

Sendo:

- O Rendimento Disponível Ajustado sempre inferior ao Rendimento Disponível – dado o cumprimento da função social do “General Government”, manifestada pela produção de serviços não mercantis, colocada à disposição das famílias, e pela aquisição de bens e serviços, junto dos produtores mercantis, em cumprimento da obrigação de prestação de serviços de interesse geral (SIG);
- A Poupança Líquida do sector no valor de 5 993 resulta da diferença entre o seu Rendimento Disponível Líquido e a Despesa de Consumo Final ou da diferença entre o seu Rendimento Disponível Líquido Ajustado e o seu Consumo Efectivo.

A grande metamorfose do sector das AP conduzida pela mercantilização dos SIG – aqueles que não sendo produzidos por si são entregues a entidades que, apesar de controladas, deixam de pertencer ao sector das AP para serem

integradas no sector das empresas públicas não financeiras ou no sector das empresas públicas financeiras – conduz a importantes repercussões no apuramento de saldos significativos do sector das AP:

Em face dessa mudança, o SNA<sub>2008</sub> questiona a classificação das novas entidades produtoras:

São produtores mercantis ou não mercantis?

Em que sector institucional deverão ser integradas?

A base conceptual da classificação de uma unidade, no respectivo sector institucional, assenta na chamada “decision tree”. Assim, três questões determinam a afectação das unidades a classificar:

- A unidade é produtor mercantil ou não mercantil – isso depende da maioria da sua produção ser oferecida a preços economicamente significativos, ou não;
- As unidades não mercantis são classificadas no sector das AP ou não. Depende do grau de controlo e dos critérios adoptados para o definir;
- As unidades que produzem para o mercado, mesmo as Instituições sem Fins Lucrativos (ISFL)<sup>8</sup>, deverão ser incluídas no sector das empresas não financeiras ou no sector das empresas financeiras.

O sector das Administrações Públicas (General Government) inclui o Governo Central, o Local, a Segurança Social e as ISFL comprometidas com a produção não mercantil e controladas pelo sector das AP. As restantes ISFL ao serviço das Famílias prestam bens e serviços não mercantis às famílias, mas não são controladas pela AP.

O controlo de uma ISFL pelo sector das AP implica os seguintes critérios:

- Possibilidade de nomeação de dirigentes;
- Controlo de aspectos significativos da estratégia de gestão;
- Domínio de cláusulas contratuais;
- Grau de Financiamento;
- Exposição ao risco (protecção por parte da AP de riscos financeiros associados à actividade da instituição).

Num contexto de empresarialização crescente, classifica-se uma empresa como pública se uma unidade da AP, outra empresa pública, ou uma combinação das duas, exerce controlo sobre ela<sup>9</sup>.

Os critérios de controlo, definidos pelo sistema de contabilidade nacional são:

- Posse da maioria dos votos;
- Controlo da Direcção da empresa;
- Influência exercida sobre as admissões/despedimentos de pessoal de chefia;
- Controlo do Comité de Execução;
- Golden shares e opções;
- Grau de regulação considerado excessivo;
- Controlo por cliente dominante;
- Controlo via empréstimos e garantias prestadas.

Com efeito, a empresarialização implica que as respectivas unidades produtoras possam ser classificadas em sector diferente da Entidade Reguladora, fora do Sector das Administrações Públicas, no Sector das Empresas Financeiras ou no Sector das Empresas não Financeiras; as repercussões deste critério de classificação tornam-se evidentes no cálculo de saldos e agregados importantes para a gestão das finanças públicas, nomeadamente na capacidade ou necessidade de financiamento do sector das AP (o saldo da Conta de Aquisição de Activos não Financeiros, ou da

<sup>8</sup> As instituições sem fins lucrativos, que produzem para o mercado, ao arrecadarem lucros estes devem ficar na instituição uma vez que o estatuto da entidade sem fins lucrativos implica a não distribuição de lucros pelos seus membros (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).

<sup>9</sup> Denomina-se controlo como a capacidade de determinar a política geral da empresa, ou seja, as variáveis financeiras e as políticas operacionais relacionadas com os objectivos estratégicos de um produtor mercantil (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).

Conta Capital), no montante da dívida pública<sup>10</sup> e no valor do património líquido, ou riqueza do sector, a figurar no Balanço do mesmo e, finalmente, na avaliação do impacto económico/financeiro da função accionista do Estado.

Como avaliar os fluxos<sup>11</sup> entre o sector das AP (qualquer que seja o seu subsector) e as empresas que ele detém e controla como accionista e regulador<sup>12</sup> (Sousa, Virgínia Costa e, 2007 b)?

Respostas do SNA<sub>2008</sub> vão no sentido de um tratamento harmonizado:

- Dos super dividendos pagos pelas empresas públicas e das injeções de capital em empresas públicas;
- Das parcerias público/privadas;
- De várias transacções entre a AP e as empresas públicas com repercussões sobre os montantes de dívida pública;
- Das concessões de garantias de empréstimos e de créditos à exportação;

### 3. O Balanço – Componente Central Deste Sistema de Informação

O Balanço - que pretende avaliar o stock de Activos, tanto financeiros como não financeiros, os Passivos Financeiros e o Valor do Património Líquido, ou riqueza<sup>13</sup> - é a peça informativa central da revisão do sistema SNA<sub>93</sub> que assinala uma importância crescente no conhecimento “in the sources of wealth and debt of the private and the public sectors”(OECD, 2007).

O Balanço completa a sequência de Contas e mostra o resultado final dos fluxos e transacções registados desde as Contas de produção, distribuição, uso do rendimento e de acumulação.

A relação stock/fluxo permite afirmar que todas as mudanças no valor do património se podem dever à Poupança Líquida, corrigida pelas Transferências de Capital, a Outras Mudanças no Volume de Activos ou a Mudanças de Valor (Reavaliações)<sup>14</sup>

Veja-se a relação entre o valor do património inicial e o valor do património final, com a influência das variáveis – fluxo, tomando como exemplo as Contas Nacionais de França, em 2007 (Tabela nº 3).

<sup>10</sup> A dívida pública (Government debt), entendida como stock, no final do ano, é constituída por Passivos de S13, nomeadamente AF2+AF33+AF4, enquanto a dívida pública implícita é aquela que resulta do cálculo de encargos futuros com pensões, cuidados de saúde, educação, subsídios de desemprego, etc.

<sup>11</sup> A interpretação da substância económica dos fluxos entre as empresas produtoras e as entidades públicas que as controlam afectam, de forma substancial, os impactos económico / financeiros dos referidos fluxos.

<sup>12</sup> Um sistema regulador pode ser construído na combinação de instituições, leis e procedimentos que dão a um governo o controlo sobre as decisões operacionais e de investimento das empresas encarregadas da produção dos serviços de interesse geral. A regulação económica, enquanto conotada com a concepção elaborada pela Biologia, “designa as funções que permitem a um organismo manter-se num estado de equilíbrio, enquanto o contexto em que evolui se modifica” (in Teulon, Frédéric, 1992).

<sup>13</sup> “Net worth is the difference between the value of all financial and non financial assets and all liabilities at a particular point in time” (CEC, IMF, OECD, UN, WB, 2008).

<sup>14</sup> Há necessidade de introduzir uma verba intitulada ajustamento e relativa às diferenças em saldos das Contas de Capital e Financeira.

**TABELA Nº 3****FRANÇA - DO PATRIMÓNIO INICIAL AO PATRIMÓNIO FINAL****2007 (MILLIARDS D'EUROS)**

| DESCRIÇÃO                                        | VALORES         |
|--------------------------------------------------|-----------------|
| Valor do Património Inicial                      | <b>11 740,1</b> |
| Poupança Bruta, corrigida pelas TC e ajustamento | 370,8           |
| Consumo de Capital Fixo                          | - 252,2         |
| Reavaliação                                      | 602,1           |
| Variações de Volume                              | 51,5            |
| Valor do Património Final (ou Riqueza Nacional)  | <b>12 512,3</b> |

Fonte: INSEE, 2008

Observe-se, também, a componente Reavaliação (Tabela nº 4)

**TABELA Nº4****REAVALIAÇÃO DE ACTIVOS E PASSIVOS EM FRANÇA****2007 (MILLIARDS D'EUROS)**

| DESCRIÇÃO               | VALORES      |
|-------------------------|--------------|
| Activos Não Financeiros | 608,1        |
| Activos Financeiros     | -824,5       |
| Passivos Financeiros    | -818,5       |
| <b>TOTAL</b>            | <b>602,1</b> |

Fonte: INSEE, 2008

Podemos afirmar que, quando a variação entre o Património inicial e o final é impulsionada não pela Poupança corrigida pelas Transferências de Capital – a força acumuladora que deveria apoiar o aumento do valor do património ou riqueza nacional – mas fundamentalmente pelas Reavaliações nos Activos não Financeiros e nos Activos e Passivos Financeiros, aquelas conduzidos por valorizações em terrenos e estas influenciados por oscilações de cotações nomeadamente em títulos, ou acções (tabelas nº 3 e nº 4), urge perguntar:

- Há sustentabilidade num modelo de crescimento não suportado pela Poupança Interna de um país? Não há risco?
- Que riscos de dependência financeira correm os países cuja riqueza nacional aumenta apoiada nas reavaliações?

Em síntese, a apresentação dos modelos de Balanços indicados pelo SNA 2008 pode permitir:

- Avaliar o estado financeiro de um sector, ou país no contexto de análises de risco a fazer por analistas e entidades reguladoras;
- Elaborar estudos de comportamento de investimento e de necessidades de financiamento, de um sector institucional ou país;
- Construir indicadores úteis para a monitorização de estratégias de desenvolvimento sustentável.

#### 4. Balanços Nacionais e Balanço do Sector Público

Tal como já indicava o Government Finance Statistics Manual (GFSM 2001) as empresas públicas sejam financeiras ou não, podem envolver riscos para a gestão orçamental o que aconselha a que a Prestação de Contas seja conjunta, ou seja, envolva a totalidade do sector público, este constituído pela Administração Pública e pelas empresas públicas (Sousa, Virgínia Granate Costa e, 2006).

A aproximação das informações via GFS e SNA/ESA pode contribuir para a construção de indicadores cada vez mais envolventes cobrindo áreas como a sustentabilidade e a liquidez orçamental, o crescimento económico e a evolução de componentes da procura e da poupança. A proposta do SNA<sub>2008</sub> vai nesse sentido e a prática de alguns países, nomeadamente o Reino Unido, já o demonstra (Tabelas nº 5 e nº 6).

**TABELA Nº5**

**BALANÇOS NACIONAIS E POR SECTORES (VALOR DO PATRIMÓNIO LÍQUIDO)**  
(£ billion at the end year)

| SECTORES                 | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Empresas Públicas N. F.  | 153,5   | 161,2   | 174,7   | 178,5   | 175,2   |
| Empresas Privadas N.F.   | 32,3    | -89,1   | -195,3  | -313,7  | -541,0  |
| Empresas Financeiras     | -210,8  | -163,3  | -117,2  | -196,5  | -182,4  |
| AP Central               | -118,5  | -134,4  | -173,2  | -197,9  | -206,3  |
| AP Local                 | 269,9   | 300,4   | 345,6   | 370     | 380,5   |
| AP (Total)               | 151,4   | 166     | 172,4   | 172     | 174,2   |
| Famílias e ISFL          | 4 910,8 | 5 384,6 | 5 880,5 | 6 358,4 | 6 898,6 |
| Total da Riqueza do País | 5 037,2 | 5 459,4 | 5 915,0 | 6 198,7 | 6 524,5 |

Fonte: National Statistics, 2007

**TABELA Nº6**

**BALANÇO SINTÉTICO DO SECTOR PÚBLICO**  
(£ billion at the end year)

| DESCRIÇÃO               | 2002  | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|-------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Activos não Financeiros | 660,9 | 703,4  | 771,3  | 839    | 860,7  |
| Activos Tangíveis       | 656   | 698,3  | 765,8  | 833,3  | 854,6  |
| Activos Intangíveis     | 4,9   | 5,1    | 5,5    | 5,8    | 6,1    |
| Activos F. -Passivos F. | -356  | -376,3 | -424,1 | -488,5 | -511,3 |
| Valor do Património     | 304,9 | 327,1  | 347,1  | 350,5  | 349,4  |

Fonte: National Statistics, 2007

A observação e análise das tabelas anteriores fundamenta as seguintes reflexões:

- O valor do património do Sector Público mostra-se bastante afectado pela componente negativa – de intensidade crescente, ao longo de 2002-2006 –, dos Activos Financeiros Líquidos<sup>15</sup>;
- A queda do valor do património do sector público de 2005 para 2006 é da responsabilidade das empresas públicas não financeiras e não do sector das Administrações Públicas que, pelo contrário, aumentou a sua riqueza nesse mesmo período.

<sup>15</sup> Chama-se Activos Financeiros Líquidos à diferença entre Activos Financeiros e Passivos Financeiros.

## 5. A Resposta aos Desafios da Qualidade das Finanças Públicas

A Qualidade das Finanças Públicas abrange várias acções de política orçamental que suportam a estratégia de crescimento de longo prazo, nomeadamente, a sua sustentabilidade (European Commission, 2008).

Considera-se que a aposta na qualidade e na consequente supervisão da performance fiscal, com ênfase crescente na interacção qualidade / crescimento económico, é o cenário indicado para a ligação mais eficaz entre o Pacto de Estabilidade e Crescimento (SGP), a Estratégia de Lisboa para o Crescimento e Emprego e a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável. De facto, a qualidade das finanças públicas vai muito para além dos défices e dívidas públicos reduzidos: atinge toda a gestão orçamental e respectivas instituições envolvidas, para uma eficiente e eficaz afectação de recursos, tendo em vista os objectivos definidos que abarcam os económicos, os sociais e os ambientais. Assim a dimensão da qualidade envolve os seguintes domínios:

- Composição e eficácia da despesa pública;
- Estrutura e eficácia dos rendimentos;
- Modelo sustentável de governação;
- Dimensão do Estado e mudanças institucionais na administração pública que envolvem, entre outros, a empresarialização e as parcerias público/privadas;
- Políticas públicas que interferem com o funcionamento dos mercados;
- E o enquadramento dos negócios (Commission of the European Communities, 2008).

Sublinhamos a importância da análise das despesas das Administrações Públicas por funções – aquela classificação que permite ligar os sistemas de informação, nomeadamente nas vertentes actualizados SNA /ESA, às funções exercidas pelas AP. A proposta de melhoria na gestão das finanças públicas dos vários países da EU é a informação conduzida pela classificação baseada nas funções das AP – a Classification of the Functions of the Government (COFOG) - second level<sup>16</sup> - ou mesmo special – aquela que desenvolve uma análise mais cuidada da eficácia na utilização dos recursos por parte da AP.<sup>17</sup>

Assim, a COFOG (Eurostat, 2007), nas suas várias versões, nomeadamente na mais recente – a special – faz desagregações consideradas relevantes para a gestão das finanças públicas.

De referir que as novas contribuições sugeridas pelo COFOG special, acrescentam à versão anterior:

- A distinção entre bens individuais e colectivos;
- A classificação das transferências sociais em dois grupos - “in Kind” e “in Cash”;

Os motivos do financiamento dos bens individuais: a redistribuição de rendimentos via prestações sociais em espécie (in Kind), realçando os motivos sociais ligados às despesas das AP; ou a sua produção, pelas AP, ligada a motivos inerentes a uma gestão/utilização dos recursos de forma sustentável (Lonti, Z and M. Woods, 2008).

Esta nova classificação implica uma aliança plena da Prestação de Contas do sector das AP com o SNA<sub>2008</sub> (e consequente revisão do ESA95) numa preocupação determinante para o apuramento dos “outcomes” do sector das AP e consequente análise de uma importante dimensão da qualidade.

Consideramos que os sistemas de informação utilizados devem ser capazes de exprimir e avaliar, entre outros:

- A gestão/distribuição de recursos;
- As consequências das privatizações, as práticas de “outsourcing”e, de uma forma geral, a abertura do sector das AP ao mercado;
- O grau de descentralização compatível com uma gestão eficaz dos recursos utilizados.

<sup>16</sup> A informação COFOG, second level, mostra-se especialmente relevante para o conhecimento e avaliação das despesas de investigação e desenvolvimento das Administrações Públicas.

<sup>17</sup> Recomendações dos vários representantes dos Estados Membros da EMU vão no sentido de incluir, numa base opcional, métodos de análise de outputs, baseados em outcomes, nas Contas Satélite dos Sistemas Internacionais de Contabilidade Nacional. Estas Contas apresentam a vantagem da sua associação a indicadores de performance multi-dimensionais, nomeadamente na saúde e na educação (European Commission ,2008).

A estrutura do COFOG special – ainda em fase de experimentação, em alguns países europeus – deve distinguir claramente tanto nos bens e serviços colectivos, como nos bens e serviços individuais, as prestações in kind e in cash e detalhar os motivos de financiamento ligados às prestações in kind (Sousa, Virgínia Costa e, 2008)

## 6. Reflexões Conclusivas

A clarificação e delimitação de fronteiras, a explicitação e redefinição de conceitos de acordo com as novas teorias económicas e princípios contabilísticos e, de uma forma geral, a rigorização da informação veiculada pelas peças contabilísticas do SNA<sub>2008</sub>, no cumprimento da sua função de coordenação estatística, que assegura a consistência de definições e classificações usadas nos domínios das finanças públicas, da balança de pagamentos e dos mercados financeiros, permitem dar respostas às exigências de:

- Construção de um quadro informativo que, de acordo com a metodologia digráfica (ou quadrigráfica), constitua um modelo de observação e análise da realidade económica e de avaliação da sua performance, nomeadamente em contextos globalizados;
- Tomada de decisões de política económica, consistentes com as sucessivas mudanças institucionais, ao nível local, nacional e internacional;
- Avaliação de funções desempenhadas pela Administração Pública e Sector Público, em geral;
- Qualidade na gestão das finanças públicas;
- Conhecimento e análise das fontes de riqueza e dívida dos sectores privado e público;
- Avaliação do valor do património, ou riqueza, dos países.

## Referências bibliográficas

- CEC, IMF, OECD, UN, WB (2008), System of National Accounts 2008, pre-edition version of Volume I.
- Commission of the European Communities (2008), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Public Finances in EMU, 2008, The Role of Quality of Public Finances in the E U Governance Framework, Brussels.
- European Commission (2008), D.G. for Economic and Financial Affairs, Public Finances in EMU – 2008, European Economy, X/2008.
- Eurostat (2007), Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics, Classification of the Functions of Government.
- INSEE (2008), Comptes Nationaux, base 2000.
- Lonti, Z and M. Woods (2008), Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency, OECD Working Papers on Public Governance, nº7, OECD publishing.
- National Statistics (2007), United Kingdom National Accounts, The Blue Book 2007, Amendment
- OECD (2007), The Revision of the 1993 System of National Accounts – What does it Change? Statistics Brief nº 13, August
- Sousa, Virgínia Costa e (2007a), A Sobrevivência do Modelo Social Europeu: Produção e Regulação dos Serviços de Interesse Geral, 5º Congresso Nacional de Administração Pública, Lisboa, Outubro, in CD.
- Sousa, Virgínia Costa e (2007b), Mudanças Institucionais: Contribuição dos Sistemas de Informação para uma Avaliação do seu Impacto Económico, 2º Congresso Nacional de Economistas, Lisboa, Outubro, in CD.
- Sousa, Virgínia Costa e (2008), Sistemas de Informação e Gestão do Desenvolvimento Sustentável, 6º Congresso Nacional de Administração Pública, Lisboa, Outubro, in CD.
- Sousa, Virgínia Granate Costa e (2006), ESA 95 e Outros Sistemas de Informação: Que modelo Informativo no Contexto deste Novo Ciclo de Governação? 4º Congresso Nacional de Administração Pública, Lisboa, Novembro, in CD.
- Statistics Netherlands (2008), National Accounts of the Netherlands, 2007
- Teulon, Frédéric (1992), L'État et le Capitalisme au XX<sup>e</sup> Siècle, PUF, Paris

\* Apresentação no XII Congresso de Contabilidade e Auditoria – “A Contabilidade na era global: respondendo à mudança”, ISCA-UA, Novembro de 2008.

DATA DA SUBMISSÃO – 2 de Fevereiro de 2010  
DATA DA PUBLICAÇÃO – 5 de Março de 2010